

§ 18 Europäische Freihandelszone (EFTA)

Astrid Epiney

unter Mitarbeit von Nathalie Reinhart

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Europäische Freihandelszone (EFTA), in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Baden-Baden 2014, 1105-1124. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Literatur

- Baudenbacher Carl, 15 Jahre EFTA-Gerichtshof – Vom Pariah zum Dialogpartner des EuGH, in: Jusletter 24. August 2009;
- Bergmann, Jan (Hg.), Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl., Baden-Baden u.a. 2012;
- Burtscher, Wolfgang, EFTA und EG: Rechtliche Probleme eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), Saarbrücken 1991;
- Dauses, Manfred A. (Hg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblattsammlung, 2 Bde., München, ab 1993;
- Epiney, Astrid, La Cour de justice des Communautés européennes et l'Espace économique européen, SZIER 1992, S. 275;
- Epiney, Astrid/Metz, Beate/Mosters, Robert (Hg.), Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU: Auslegung und Anwendung in der Praxis, Zürich/Basel/Genf 2011;
- Epiney, Astrid/Metz, Beate/Pirker, Benedikt, Die Vereinbarkeit eines gesetzlichen Mindestpreises für Alkoholika und ausgewählter Modelle von Lenkungsabgaben auf Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz EU und der Wirtschaftsfreiheit, Jusletter (Internetzeitschrift) vom 24. Januar 2011;
- Epiney, Astrid/Metz, Beate/Pirker, Benedikt, Zur Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz. Ein Beitrag zur rechtlichen Tragweite der „Bilateralen Abkommen“, Zürich, 2012;
- Epiney, Astrid/Rivière, Florence (Hg.), Auslegung und Anwendung von „Integrationsverträgen“: Zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch Drittstaaten, insbesondere die Schweiz, Zürich 2006;
- Fischer Peter/Köck Heribert Franz/Karollus Margit Maria, Europarecht, Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen, 4. Aufl., Wien 2002;
- Hesberg, Walter, Die Freihandelszone als Mittel der Integrationspolitik, Köln 1960;
- Hobe, Stephan, Europarecht, 6. Aufl., München 2011;
- Jaag, Tobias, Europarecht. Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, 3. Aufl., Zürich 2010;
- Jacot-Guillarmod, Olivier, Le juge national face au droit européen, Basel 1993;
- Jäger, Franz (Hg.), Steuerwettbewerb: Die Schweiz im Visier der EU, Zürich 2008;
- Maurhofer, Roland, Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960: zwischen Kooperation und Integration, Bern 2001;
- Mori, Roland, Rechtsetzung und Vollzug in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), Diss. Winterthur 1965;
- Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin, Europarecht, 5. Aufl., München 2011;
- Rhinow René/Schmid Gerhard/Biaggini Giovanni/Uhlmann Felix, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011;
- Röttiger, Moritz/Weyringer, Claudia (Hg.), Handbuch der europäischen Integration, Strategie – Struktur – Politik der Europäischen Union, 2. Aufl., Wien 1996;
- Senti Richard, EG, EFTA, Binnenmarkt: Organisation, Funktionsweise, Perspektiven, 2. Aufl., Zürich 1992;
- Senti, Richard/Ziegler, Andreas R. (Hg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich/Basel/Genf 2005;
- Tschäni, Hanspeter/Tuusvuori, Ossi (Hg.), Principles and elements of free trade relations: 40 years of EFTA experience, Chur/Zürich 2000;
- Veyrassat, Paul, La Suisse et la création de l'AELE (1958-1960), Neuchâtel 1969;
- Wagener Hans-Jürgen/Eger Thomas, Europäische Integration, Wirtschaft und Recht, Geschichte und Politik, 2. Aufl., München 2009;
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden 2011.

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
 - I. Allgemeines
 - II. Entstehung und Entwicklung der EFTA
- B. Organisation und Tätigkeiten der EFTA und ihrer Mitgliedstaaten
 - I. Der Regelungsgehalt des EFTA-Übereinkommens – ein Überblick
 - II. Organe und Institutionen
 - 1. Genuine EFTA-Institutionen
 - 2. In Umsetzung der sich aus dem EWR-Abkommen ergebenden Verpflichtungen geschaffene Institutionen
 - III. Zu den Beziehungen der EFTA bzw. der EFTA-Staaten zur EU
 - 1. Zur Entwicklung der Beziehungen – ein Überblick
 - 2. Insbesondere: zu den Freihandelsabkommen mit der EU
 - IV. Zu den Beziehungen der EFTA zu Drittstaaten
 - V. Zur Auslegung des EFTA-Übereinkommens
- C. Bedeutung und Stellung der EFTA heute – ein Fazit

A. Einleitung

I. Allgemeines

1

Die Europäische Freihandelszone (**European Free Trade Association, EFTA**) ist eine primär auf die **Erleichterung des Warenverkehrs ausgerichtete Internationale Organisation**, wobei dieses Ziel durch den Abbau von Handelsbeschränkungen, genauer durch die Beseitigung von Zöllen, erreicht werden soll.¹ Im Gegensatz zur Europäischen Union weist die EFTA jedoch weder supranationale Merkmale auf noch verfolgt sie in Bezug auf die wirtschaftliche Integration einen umfassenden Ansatz, ganz zu schweigen von Elementen politischer Integration, die völlig fehlen. Vielmehr geht es im Rahmen der EFTA um klassische handelspolitische Ziele.² Die Organisation der EFTA zeichnet sich vor diesem Hintergrund durch eine gewisse Einfachheit aus, die sich u.a. im Übereinkommen selbst sowie in der traditionellen Organisationsform widerspiegelt.³

2

Die **Zielsetzung der EFTA** ist damit beschränkt:

- Erstens geht es im Innenverhältnis – also zwischen den EFTA-Mitgliedstaaten – im Wesentlichen um die Schaffung einer **Freihandelszone**.⁴ Das Hauptelement einer

¹ Vgl. Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, § 8, Rn. 41 ff.

² Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, § 10, Rn. 36.

³ S. schon Mori, S. 5.

⁴ Dieses Kernziel der EFTA, der Abbau der Zölle zwischen den Mitgliedern, wurde schrittweise auf Ende 1966 und damit drei Jahre früher als ursprünglich geplant, verwirklicht. Vgl. Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 240; Tuusvuori, in: Tschäni/Tuusvuori (Hg.), 71, 75.

Freihandelszone⁵ besteht im Abbau von Zöllen zwischen den Vertragsparteien,⁶ während es keinen gemeinsamen Außenzolltarif gibt. Insofern unterscheidet sich die EFTA auch von der EU, die sowohl den Abbau von Zöllen im Inneren als auch einen gemeinsamen Außenzolltarif kennt und damit eine **Zollunion** darstellt.

- Zweitens soll die EFTA – wie letztlich schon 1960 angelegt – als **Plattform für die Pflege handelspolitischer Beziehungen zu Drittstaaten und der EU** dienen.⁷

II. Entstehung und Entwicklung der EFTA

3

Bereits in den 50er-Jahren gab es im Rahmen der damaligen OEEC (der heutigen OECD) Diskussionen, welche die Errichtung einer **Großen europäischen Freihandelszone** in Erwägung zogen. Diese Verhandlungen im Rahmen des sog. „Maudling-Komitees“⁸ verliefen jedoch erfolglos, was hauptsächlich auf zwei Gründe zurückzuführen war:⁹

- Erstens hatten die verschiedenen Staaten unterschiedliche Vorstellungen einer europäischen Wirtschaftsintegration:¹⁰ Die Beneluxstaaten, Frankreich, Deutschland und Italien waren an einer weitergehenden Wirtschaftsintegration mit supranationalen Elementen interessiert,¹¹ während insbesondere Großbritannien und weitere sechs Staaten¹² hingegen eine losere Freihandelsassoziation ohne supranationale Elemente¹³ bevorzugten.¹⁴ Die Gründe für diese Zurückhaltung gegenüber einer vertiefteren (Wirtschafts-) Integration seitens dieser Staaten waren vielfältig:¹⁵ Bei Großbritannien dürften die engen Bindungen im Rahmen des Commonwealth eine wichtige Rolle gespielt haben; andere Staaten pflegten enge wirtschaftliche Beziehungen zu Großbritannien. Die neutralen Staaten wie die Schweiz, Österreich, Finnland und Schweden standen einer supranationalen Organisation skeptisch gegenüber, da sie hier

⁵ Der Begriff der Freihandelszone ist gut 60 Jahre alt und wurde im Rahmen der Verhandlungen über die Havanna Charter und das GATT geprägt, vgl. Hesberg, S. 11.

⁶ Gemäß Art. XXIV Abs. 8 b GATT-Abkommen versteht man unter einer Freihandelszone „eine Gruppe von zwei oder mehreren Zollgebieten, zwischen denen die Zölle und die anderen den Außenhandel beschränkenden Bestimmungen [...] für den Hauptteil des Außenhandels mit den Erzeugnissen, die aus den die Freihandelszonen bildenden Gebieten stammen, beseitigt sind.“

⁷ Hierzu noch Rn. 4, 24 ff., 38 ff.

⁸ Benannt nach Reginald Maudling, einem britischen Politiker der Conservative Party.

⁹ Vgl. eingehend zu den diesbezüglichen Bemühungen Maurhofer, S. 185 ff., 263 ff.

¹⁰ Tuusvuori, in: Tschäni/Tuusvuori (Hg.), S. 71; ausführlich dazu Maurhofer, S. 298 ff.

¹¹ Vgl. ausführlich zu den Hintergründen und zur Entstehung der EWG den Beitrag von Wittreck (in diesem Band).

¹² Die zukünftigen EFTA-Staaten, d.h. Dänemark, Portugal, Norwegen, die Schweiz, Österreich und Schweden.

¹³ Vgl. Veyrassat, S. 45; Ziegler, in: Senti/Ziegler (Hg.), S. 1, 12.

¹⁴ Tuusvuori, in: Tschäni/Tuusvuori (Hg.), S. 71.

¹⁵ Hierzu etwa Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 239; Tuusvuori, in: Tschäni/Tuusvuori (Hg.), S. 71, 72.

ein gewisses Konfliktpotential mit ihrer Neutralitätspolitik sahen; hinzu kamen bis zur Auflösung der Sowjetunion 1991 für Finnland, Österreich und Schweden politische (und teilweise rechtliche) Probleme mit der Sowjetunion im Zuge des nach dem Zweiten Weltkrieg verankerten neutralen Status‘ dieser Staaten.¹⁶

- Hinzu kam, zweitens, dass insbesondere Frankreich einer Großen Freihandelszone, in die sowohl die EWG – deren Gründung zum Zeitpunkt der Gespräche über eine Große Freihandelszone bereits absehbar war – als auch die Nicht-EWG-Staaten hätten integriert werden sollen, aus in erster Linie machtpolitischen Gründen ablehnend gegenüber stand, wobei es offiziell hervorhob, eine Zollunion stelle eine effektivere Integrationsform dar.¹⁷

4

Vor diesem Hintergrund kam es **1957** zur **Gründung der EWG**, der heutigen EU. Als Reaktion hierauf wurde am **4. Januar 1960** das **Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (European Free Trade Association, EFTA)**¹⁸ in Saltsjöbaden in der Nähe von Stockholm von einer Reihe europäischer Staaten unterzeichnet, die der EWG nicht beitreten wollten, nämlich **Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden, Großbritannien** und der **Schweiz**.¹⁹ Auf diese Weise sollten die wirtschaftlichen Nachteile, die durch ein „Abseitsstehen“ in Bezug auf die EWG befürchtet wurden (insbesondere eine Reduktion des Handels mit den EWG-Staaten), ausgeglichen werden; angestrebt wurden eine engere wirtschaftliche Kooperation und insbesondere die Förderung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten und damit letztlich insgesamt eine harmonische wirtschaftliche Entwicklung.²⁰ Daneben sollte die EFTA aber auch dazu dienen, eine multilaterale wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EWG zu pflegen, wie sich auch aus Erwägung 4 der Präambel der 1960 abgeschlossenen Konvention ergibt.²¹

5

Die der Unterzeichnung des EFTA-Übereinkommens vorangegangenen **Verhandlungen** verliefen vergleichsweise zügig,²² was vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass man sich auch

¹⁶ Zum zuletzt genannten Punkt Oppermann, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 3, Rn. 7.

¹⁷ Vgl. spezifisch hierzu Hummer, in: Dausen (Hg.), K.III., Rn. 18; s. auch Fischer/Köck/Karollus, Rn. 63.

¹⁸ Auch als Stockholm-Konvention bezeichnet.

¹⁹ Die EFTA wird teilweise auch, im Gegensatz zur von der OECD geplanten „Großen Freihandelszone“, als „Kleine Freihandelszone“ bezeichnet, vgl. z.B. Hobe, § 4, Rn. 84.

²⁰ Zu den Zielen der EFTA etwa Hummer, in: Dausen (Hg.), K.III., Rn. 16 ff.

²¹ Diese weist darauf hin, dass die „baldige Schaffung einer multilateralen Assoziation zur Beseitigung der Handelsschranken und zur Förderung einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der OEEC, einschließlich der Mitglieder der EWG“ angestrebt werde.

²² Anfang September 1959 tagten die Regierungsbeamten und stellten in nur acht Wochen den endgültigen Wortlaut des Übereinkommens fertig. Am 20. November 1959 wurde das Übereinkommen paraphiert und bereits am 4. Januar 1960 unterzeichnet; zu den EFTA-Verhandlungen etwa Hesberg, S. 123 ff.; Maurhofer, S. 404 f; vgl. auch Tuusvuori, in: Tschäni/Tuusvuori (Hg.), S. 71, 72 f.

auf die Arbeiten, welche im Zusammenhang mit einer möglichen Großen europäischen Freihandelszone durchgeführt worden waren, stützen konnte; weiter spielte der Wille der Staaten, die Verhandlungen möglichst rasch abzuschließen, eine wichtige Rolle.²³

6

1961 trat **Finnland** der EFTA als assoziiertes Mitglied bei, gab diesen Status aber am 1. Januar 1986 auf und schloss sich der EFTA als ordentliches Mitglied an. **Island** und das **Fürstentum Liechtenstein**²⁴ wurden 1970 bzw. 1991 Mitglied der EFTA.

7

Im Verlauf der Jahre **traten verschiedene EFTA-Staaten der EU bei** und beendeten in der Folge ihre EFTA-Mitgliedschaft, so Dänemark und Großbritannien²⁵ (1973), Portugal (1985) sowie Österreich, Finnland und Schweden (1995). Seit 1995 besteht die EFTA deshalb nur noch aus **vier Staaten; Island, Norwegen, dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz**. Island, Norwegen und das Fürstentum Liechtenstein bilden dabei die sog. „**EFTA-EWR-Staaten**“, da für sie die EFTA-Mitgliedschaft gleichzeitig auch die Grundlage der Teilnahme am EWR darstellt, während die Schweiz nicht am EWR teilnimmt, jedoch durch zahlreiche Abkommen mit der EU verbunden ist.²⁶

8

Im Vorfeld des Inkrafttretens der sog. **Bilateralen I** zwischen der Schweiz und der Europäischen Union im Jahr 2002²⁷ wurde das **EFTA-Übereinkommen vollständig überarbeitet und aktualisiert**. Auf diese Weise sollten die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU auch im Verhältnis zu den EFTA-Staaten gelten. Denn ansonsten hätten zwischen den EFTA-Staaten untereinander in den erfassten Bereichen größere Hürden bestanden als zwischen der Schweiz und der EU. Daneben wurden gewisse Anpassungen der Konvention an die WTO-rechtlichen Regelungen vorgenommen und eine Rechtsgrundlage für die Verhandlung von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten geschaffen. Das revidierte Übereinkommen wurde am 21.6.2011 in Vaduz unterzeichnet und trat am 1.6.2002 (zeitgleich mit den Bilateralen I) in Kraft.

²³ Vgl. Veyrassat, S. 54.

²⁴ Das Fürstentum Liechtenstein wurde davor im Rahmen der Zollunion mit der Schweiz von dieser in der EFTA vertreten, vgl. Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238.

²⁵ Ziegler, in: Senti/Ziegler (Hg.), S. 1, 11, weist darauf hin, dass der EG-Beitritt Großbritanniens eine bedeutende Kräfteverschiebung darstellte, welche durch die EFTA-Beitritte von Island (1970), Finnland (1986) und des Fürstentums Liechtenstein (1991) nicht kompensiert werden konnte.

²⁶ Vgl. zum EWR den Beitrag von Graver (in diesem Band); zu den Beziehungen Schweiz – EU den Beitrag von Kaddous (in diesem Band).

²⁷ Dieses erste Paket bilateraler Abkommen umfasst folgende Bereiche: Personenfreizügigkeit; Forschung; technische Handelshemmnisse; landwirtschaftliche Produkte; Landverkehr; Luftverkehr; öffentliches Auftragswesen. Für die Texte aller Abkommen vgl. AB1 2002 L 114, 1 ff.

9

Diese Revision führte dazu, dass das EFTA-Übereinkommen nunmehr über den Handel mit gewerblichen Gütern hinaus zahlreiche **weitere Aspekte einer wirtschaftlichen Integration** erfasst, so insbesondere den freien Personenverkehr, aber auch die sonstigen Bereiche, in denen die Schweiz mit der EU Bilaterale (Wirtschafts-) Abkommen abgeschlossen hat (Anerkennung von Konformitätsbewertungen, landwirtschaftliche Produkte; Landverkehr; Luftverkehr; öffentliches Auftragswesen).²⁸

10

Das EFTA-Übereinkommen wird seitdem regelmäßig revidiert, um die Entwicklungen der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU „nachzuvollziehen“ bzw. sicherzustellen, dass im **Verhältnis Schweiz – (andere) EFTA-Staaten parallele Regelungen wie im Verhältnis Schweiz – EU** zum Zuge kommen.²⁹ Eine solche Parallelität betrifft jedoch nur die wirtschaftliche Aspekte betreffenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, also im Wesentlichen die Bilateralen I.³⁰ Derartige Revisionen des EFTA-Übereinkommens erweisen sich regelmäßig schon deshalb als notwendig, weil Teile der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU durch Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse angepasst werden können; dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen Anhänge der Abkommen auf einschlägiges EU-Sekundärrecht verweist, das seinerseits modifiziert wird, woraufhin auch der entsprechende Anhang des einschlägigen Abkommens angepasst wird bzw. werden kann.

B. Organisation und Tätigkeiten der EFTA und ihrer Mitgliedstaaten

²⁸ Vgl. insoweit auch die Präambel EFTA-Übereinkommen: Diese weist darauf hin, dass unter Beobachtung der Grundsätze des lautereren Wettbewerbs die Zielsetzung der EFTA darin bestehe, die „im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation begründete Zusammenarbeit zu vertiefen, den freien Warenverkehr weiter zu erleichtern, schrittweise den freien Personenverkehr und die Liberalisierung von Dienstleistungen und Investitionen zu erreichen, die öffentlichen Beschaffungsmärkte in den EFTA-Staaten weiter zu öffnen und für einen angemessenen Schutz der Geistigen Eigentumsrechte zu sorgen“.

²⁹ S. insoweit auch die dem Übereinkommen beigefügte entsprechende Gemeinsame Erklärung über die „Weiterentwicklung des Rechts“: „Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die Konvention regelmäßig zu aktualisieren, um den Entwicklungen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und der sektoriellen Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft auf der einen Seite und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten auf der anderen Seite Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten werden insbesondere innert drei Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 2001 zur Ergänzung des EFTA-Übereinkommens das Übereinkommen mit den gemeinsamen Entwicklungen des EWR-Abkommens und der sektoriellen Abkommen Schweiz–EG in Übereinstimmung bringen.“ S. auch die Gemeinsame Erklärung über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, die folgendes festhält: „Es besteht Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten, dass dieser Anhang parallel zum Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen angewendet wird. (...)“.

³⁰ Vgl. insoweit auch die Anhänge zum EFTA-Übereinkommen, aufgezählt in Art. 53 EFTA-Übereinkommen.

I. Der Regelungsgehalt des EFTA-Übereinkommens – ein Überblick

11

Organisation und Tätigkeitsfelder der EFTA werden maßgeblich durch das EFTA-Übereinkommen geregelt. Dieses besteht aus dem eigentlichen **Abkommen mit 59 Artikeln** und aus etlichen **Anhängen und Erklärungen**. Es handelt sich um ein umfangreiches Übereinkommen das in der amtlichen systematischen Sammlung³¹ insgesamt (einschließlich der Anhänge usw.) 298 Seiten umfasst.

12

Das **Hauptabkommen** ist in insgesamt 18 Kapitel unterteilt, die folgende Bereiche betreffen bzw. regeln:³²

- In Kapitel I (vor allem Art. 2) wird die **Zielsetzung des Assoziation** beschrieben, wobei hier die erwähnte³³ Erweiterung des Tätigkeitsfelds der EFTA im Zuge der Revision des Übereinkommens Niederschlag gefunden hat, so wenn z.B. von einer schrittweisen Liberalisierung des freien Personenverkehrs die Rede ist.
- Kapitel II ist dem **freien Warenverkehr** gewidmet. Auffallend ist hier die enge Anlehnung bzw. wörtliche Übernahme einiger Bestimmungen an den Wortlaut von Vorschriften des EU-Rechts, so beim Verbot von Ein- und Ausfuhrzöllen sowie Abgaben gleicher Wirkung (Art. 3, 13 EFTA-Übereinkommen und Art. 34, 36 AEUV), beim Verbot diskriminierender interner Abgaben (Art. 4 EFTA-Übereinkommen und Art. 110 AEUV) und beim Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung (Art. 7 EFTA-Übereinkommen, Art. 30 AEUV). Von Bedeutung sind hier auch die Ursprungsregeln (Art. 5 i.V.m. Anhang A), die schon deshalb notwendig sind, weil die Zollfreiheit in der EFTA nur für solche Produkte gilt, die nach diesen Vorschriften ihren Ursprung in den EFTA-Staaten haben. Weiter werden die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich (Art. 6 i.V.m. Anhang B), verschiedene landwirtschaftliche Erzeugnisse (die nur beschränkt vom Abkommen erfasst werden) betreffende Aspekte (Art. 8 ff. i.V.m. Anhang C, D, E, F) sowie gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (Art. 12 i.V.m. Anhang F) geregelt.
- Kapitel III betrifft **technische Handelshemmnisse** (Art. 14-15 i.V.m. Anhang H, I), wobei im Wesentlichen die Vorgaben des betreffenden Bilateralen Abkommens Schweiz – EU³⁴ übernommen werden.

³¹ SR 0.632.31.

³² Ausführlich zum materiellen Inhalt des EFTA-Übereinkommens, allerdings noch auf der Grundlage der Fassung des Abkommens vor 2001, Senti, S. 122 ff.

³³ Rn. 8 ff.

³⁴ Fn. 27.

- Kapitel IV regelt die **staatlichen Beihilfen** (Art. 16 i.V.m. Anhang Q), wobei an die entsprechenden Regeln des WTO-Übereinkommens angeknüpft wird.
- Kapitel V und VI (**öffentliche Unternehmen und Wettbewerbsregeln**, Art. 17 f.) zielen auf die Herstellung eines unverfälschten Wettbewerbs ab und enthalten teilweise dem Unionsrecht nachgebildete Bestimmungen (z.B. das Kartellverbot, vgl. Art. 18 EFTA-Übereinkommen und Art. 101 Abs. 1 AEUV).
- Kapitel VII (Art. 19) regelt in Anknüpfung an das sog. TRIPS-Übereinkommen den **Schutz des Geistigen Eigentums**.
- Nach den Vorgaben des Kapitels VIII (Art. 20 ff.) wird der **freie Personenverkehr** zwischen den EFTA-Staaten gemäß dem Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU (und deren Mitgliedstaaten)³⁵ gewährleistet.
- Unter dem Titel „Investitionen“ beinhaltet Kapitel IX (Art. 23 ff.) Vorschriften über die **Niederlassungsfreiheit** und die **Freiheit des Kapitalverkehrs** und Kapitel X (Art. 29 ff.) solche über die **Dienstleistungsfreiheit**, die teilweise den einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen nachgebildet sind, wobei die Anhänge L-O gewisse Einschränkungen vorsehen und auch die Gewährleistung der Kapitalverkehrsfreiheit hinter derjenigen des AEUV zurückbleibt.
- Kapitel XI (Art. 36) enthält ein Verbot von **Antidumping- und ähnlichen Maßnahmen**, während Kapitel XII (Art. 37 i.V.m. Anhang R) – in Anknüpfung an die WTO-Regeln sowie diejenigen des entsprechenden Bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU³⁶ – die **Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens** betrifft.
- Der **freie Zahlungsverkehr** wird als „Annexfreiheit“ zum freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr durch Art. 38 (Kapitel XIII) garantiert.
- Kapitel XIV (Art. 39 ff.) sieht diverse **Ausnahmen und Möglichkeiten zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen** vor.
- Kapitel XV (Art. 42) erwähnt einen **nicht verbindlichen Meinungs- und Informationsaustausch** auf dem Gebiet der **Wirtschafts- und Geldpolitik**.
- Gegenstand des Kapitels XVI (Art. 43 ff.) sind die **Organe bzw. Institutionen der EFTA**, und Kapitel XVII (Art. 46 ff.) sieht **Konsultationen sowie ein Streitbeilegungsverfahren** vor.
- Kapitel XVIII (Art. 49 ff.) schließlich enthält einige **allgemeine und Schlussbestimmungen**.

³⁵ Fn. 27.

³⁶ Fn. 27.

In den (teilweise bereits erwähnten) **Anlagen A-U** befinden sich vor allem Konkretisierungen und auch Vorbehalte der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf einzelne Normen im Übereinkommen. Es bestehen weiter noch **gemeinsame Erklärungen** zu verschiedenen Aspekten, die von der Auslegung bestimmter Abkommensbestimmungen bis zur Frage der gegenseitigen Anerkennung einer Guten Klinischen Praxis und der GCP-Inspektionen in Bezug auf Arzneimittel reichen.

II. Organe und Institutionen

14

Der institutionelle Aufbau und die **Organstruktur der EFTA** ist im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen **einfach** konzipiert. Die EFTA weist lediglich ein selbständiges Hauptorgan auf, den Rat, und ein Sekretariat, welches den Rat unterstützt und ihm (aber auch den anderen EFTA-Organen) die Wahrnehmung seiner Aufgaben erleichtert. Als beratende Gremien sind der Beratende Ausschuss und der Parlamentarische Ausschuss zu erwähnen. Hinzu kommen diejenigen Organe, die im Gefolge des EWR-Beitritts aller EFTA-Mitgliedstaaten außer der Schweiz gebildet wurden und die hier der Vollständigkeit halber ebenfalls (kurz³⁷) erwähnt werden sollen.³⁸

1. *Genuine EFTA-Institutionen*

15

Der **EFTA-Rat** stellt das oberste leitende Organ der EFTA dar. Er setzt sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen (Art. 43 Abs. 2 EFTA-Übereinkommen) und entscheidet grundsätzlich einstimmig (Art. 43 Abs. 5 EFTA-Übereinkommen). Der EFTA-Rat trifft sich zweimal jährlich auf Ministerebene.³⁹ Neben diesen Treffen auf Ministerebene finden regelmäßig solche auf Botschafterebene statt. Der Vorsitz im Rat rotiert halbjährlich zwischen den vier Mitgliedstaaten.⁴⁰

16

Die **Aufgaben** des Rates sind in Art. 43 Abs. 1 EFTA-Übereinkommen aufgezählt. Ihr gemeinsamer Nenner dürfte darin bestehen, dass es dem Rat obliegt, die für die Verwirklichung der Ziele der Assoziation erforderlichen oder sachdienlichen Maßnahmen zu treffen, wobei die Aufgaben im Einzelnen von der Überwachung der Anwendung und

³⁷ Ausführlich zum EWR den Beitrag von Graver (in diesem Band).

³⁸ Vgl. ausführlich zu den Organen und Institutionen der EFTA etwa Senti, S. 116 ff.

³⁹ Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 239.

⁴⁰ Zur Funktionsweise des Rates etwa Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 239.

Durchführung des Übereinkommens über die Herstellung von Beziehungen zu anderen Staaten, Staatenverbänden oder Internationalen Organisationen und die Aushandlung von Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und anderen Staaten oder Internationalen Organisationen bis hin zur Bemühung um Streitbeilegung reichen. Darüber hinaus ist er nach Art. 44 EFTA-Übereinkommen für administrative und finanzielle Vorkehrungen in der EFTA verantwortlich. Hervorzuheben ist, dass der Rat primär ein **politisches Organ** darstellt und ihm keine eigentlichen Rechtsetzungsbefugnisse zukommen, woran auch die Möglichkeit, für die Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse zu fassen (Art. 43 Abs. 4 EFTA-Übereinkommen) nichts ändert, da die in Art. 43 Abs. 1 EFTA-Übereinkommen aufgezählten Kompetenzen entsprechend beschränkt sind.

17

Das den Rat unterstützende **EFTA-Sekretariat** wird von einem Generalsekretär und zwei stellvertretenden Generalsekretären geleitet und besorgt zum einen die Geschäfte des Rates und zum anderen jene der anderen EFTA-Organe.⁴¹ Der Hauptsitz des auf Genf, Brüssel und Luxemburg verteilten EFTA-Sekretariats (und auch der EFTA selbst) befindet sich in **Genf**, wo der Schwerpunkt der Tätigkeiten auf institutionellen Fragen und der Verhandlung von Freihandelsabkommen mit Nicht-EU-Staaten liegt.⁴² Die Zweigstelle in Brüssel, bei der etwa zwei Drittel der rund 90 Mitarbeiter angegliedert sind, befasst sich im Wesentlichen mit EWR-relevanten Arbeiten, und in Luxemburg befindet sich das Statistikbüro.⁴³

18

Zur Unterstützung seiner Aufgaben kann der Rat Organe, **Ausschüsse** und andere Gremien schaffen (Art. 43 Abs. 3 EFTA-Übereinkommen). Diese werden in Anhang S des Übereinkommens aufgezählt (mit den Nachweisen der einschlägigen Ratsbeschlüsse), wobei es sich ausschließlich um Ausschüsse handelt. Diesen Ausschüssen kommen beratende Funktionen zu, wobei es einerseits themenbezogene Ausschüsse (häufig auch in Bezug auf die Anhänge des Abkommens, etwa zum freien Personenverkehr oder zum Landverkehr), andererseits Ausschüsse, die eher eine gewisse Beteiligung bestimmter Kreise bezwecken und sich daher mit allen Anliegen der EFTA befassen (können), gibt. Bei letzteren handelt es sich um den **Beratenden Ausschuss**, der eine Plattform für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände der EFTA-Staaten darstellt,⁴⁴ und den **Parlamentarischen Ausschuss** der EFTA, der aus je fünf Parlamentariern aus jedem Mitgliedstaat besteht und eine

⁴¹ Jaag, Rn. 1014.

⁴² Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 240.

⁴³ Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 240.

⁴⁴ Vgl. im Einzelnen zu den Tätigkeiten dieses Ausschusses und seiner Arbeitsweise die Angaben unter www.efta.int/advisory-bodies/consultative-committee.aspx.

Verbindung zwischen der Arbeit der EFTA und den mitgliedstaatlichen Parlamenten herstellen soll.⁴⁵

2. *In Umsetzung der sich aus dem EWR-Abkommen ergebenden Verpflichtungen geschaffene Institutionen*

19

Im **EWR-Abkommen** sind zur Sicherstellung des im Gefolge des ersten EWR-Gutachtens des EuGH⁴⁶ eingerichteten sog. Zwei-Säulen-Modells für die Durchführung und Kontrolle der sich aus dem EWR-Abkommen ergebenden Pflichten **eigene Organe der EFTA-Staaten** vorgesehen (Art. 108 EWR-Abkommen). Diese mussten durch eigene Abkommen geschaffen werden, die 1992 abgeschlossen wurden. Es handelt sich um das Abkommen zur Errichtung einer **Überwachungsbehörde** und eines **Gerichtshofs** (ÜGA)⁴⁷, das Abkommen betreffend einen **Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten**⁴⁸ sowie das Abkommen über einen **Parlamentarischen Ausschuss der EFTA-Staaten**⁴⁹.

20

Vergleichbar mit der Rolle der Europäischen Kommission beobachtet die **EFTA-Überwachungsbehörde** die Umsetzung des EWR-Rechts durch die EFTA-Staaten und hat die Befugnis, Vertragsverletzungsverfahren gegen letztere einzuleiten, wenn sie z.B. im EWR beschlossene Rechtsakte nicht umsetzen (Art. 31 ÜGA). Sie arbeitet mit der Kommission zusammen, um insgesamt eine einheitliche Überwachung im EWR sicherzustellen, und verfügt über vergleichbare Entscheidungsbefugnisse.

21

Der aus je einem Richter der EFTA-EWR-Staaten zusammengesetzte **EFTA-Gerichtshof** legt das EWR-Recht mit verbindlicher Wirkung für die EFTA-Staaten aus. Die Einrichtung des EFTA-Gerichtshofs ist vor dem Hintergrund der entsprechenden Gutachten des EuGH zu sehen, in denen dieser die Schaffung eines (gemeinsamen) EWR-Gerichtshofs als mit den EU-Verträgen unvereinbar ansah.⁵⁰ Aufgrund dieser Gutachten des EuGH sieht das EWR-Abkommen nunmehr eine strikte Trennung der zwei Säulen EU und EWR vor, wobei die Bestimmungen zur Homogenität beibehalten und durch Art. 3 Abs. 3 ÜGA noch verstärkt wurden. Vor diesem Hintergrund lehnt sich die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs auch

⁴⁵ Vgl. im Einzelnen zu den Tätigkeiten dieses Ausschusses und seiner Arbeitsweise die Angaben unter www.efta.int/advisory-bodies/parliamentary-committee.aspx.

⁴⁶ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079.

⁴⁷ BB1 1992 IV 1640 ff.

⁴⁸ BB1 1992 IV 1834 ff.

⁴⁹ BB1 1992 IV 1860 ff.

⁵⁰ Vgl. Gutachten 1/91 (EWR I), Slg. 1991, I-6079; s. auch Gutachten 1/92 (EWR II), Slg. 1992, I-2821. Zur Problematik und den beiden Gutachten ausführlich Epiney, SZIER 1992, S. 275 ff.

weitgehend an diejenige des EuGH an und legt somit das EWR-Recht im Ergebnis weitgehend parallel aus wie die entsprechenden unionsrechtlichen Bestimmungen.⁵¹

22

Der **Ständige Ausschuss** ist eine Art Forum zur Konsensfindung der EFTA-EWR-Staaten und bietet die Möglichkeit, gemeinsame Positionen zu definieren, bevor sie mit der EU im Gemeinsamen EWR-Ausschuss Gegenstand von Beratungen sind.⁵² Hintergrund ist hier der Umstand, dass die EFTA-Staaten im Rahmen des EWR grundsätzlich „mit einer Stimme“ sprechen müssen. Jeder EFTA-EWR-Staat⁵³ ist in diesem Ständigen Ausschuss vertreten, wobei jeder Staat eine Stimme hat.⁵⁴ Es finden jeweils Tagungen auf Ministerebene und auf der Ebene hoher Beamter statt.⁵⁵ Der Ständige Ausschuss kann, wenn er Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, Unterausschüsse oder andere Gremien errichten.⁵⁶

23

Der **Parlamentarische Ausschuss** setzt sich aus Mitgliedern der nationalen Parlamente der EFTA/EWR-Staaten zusammen – sechs aus Norwegen, vier aus Island und zwei aus dem Fürstentum Liechtenstein.⁵⁷ Dieses Gremium hat vor allem beratende Funktion in Belangen des EWR⁵⁸ und stellt ein „Konsultativ- und Verbindungsorgan zu den nationalen Parlamenten und dem Gemeinsamen Parlamentarischen (EWR-) Ausschuss“⁵⁹ dar. Dieser Parlamentarische Ausschuss ist von dem eigentlichen Parlamentarischen Ausschuss der EFTA zu unterscheiden, der sich mit Nicht-EWR-relevanten EFTA-Angelegenheiten, vor allem aber mit den Beziehungen zu Drittstaaten, befasst.⁶⁰

III. Zu den Beziehungen der EFTA bzw. der EFTA-Staaten zur EU

⁵¹ Ausführlich hierzu, m.w.N., Epiney/Metz/Pirker, Parallelität der Rechtsentwicklung, S. 70 ff., 86 ff.; s. auch Baudenbacher, EFTA-Gerichtshof, *passim*.

⁵² Hierzu etwa Hummer, in: Dausen (Hg.), K.III., Rn. 184.

⁵³ Vgl. Art. 12 Abs. 1 des Abkommens betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten: Nur Staaten, welche dem EWR beitreten, können Vertragspartei des genannten Abkommens sein, d.h. dass die Schweiz als Nicht-EWR-Staat, dieses Abkommen nicht ratifiziert hat und folglich auch nicht Vertragspartei ist. Ihr kommt aber Beobachterstatus zu, vgl. die Angaben auf www.efta.int/~media/Files/Publications/this-is-efta/tie11.pdf.

⁵⁴ Art. 4 des Abkommens betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten.

⁵⁵ Art. 4 Abs. 2 des Abkommens betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten.

⁵⁶ Art. 5 Abs. 1 des Abkommens betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten. Heute besteht der Ausschuss aus fünf Unterausschüssen (Unterausschuss I: Freier Warenverkehr; Unterausschuss II: Freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr einschließlich Gesellschaftsrecht; Unterausschuss III: Freizügigkeit; Unterausschuss IV: Horizontale und begleitende Politiken; Unterausschuss V: Rechtliche und institutionelle Angelegenheiten). Vgl. www.efta.int/~media/Files/Publications/this-is-efta/tie11.pdf, S. 21.

⁵⁷ Jaag, Rn. 1019. Der Schweiz kommt auch hier lediglich Beobachterstatus zu.

⁵⁸ Vgl. Art. 3 Abs. 1 des Abkommens über einen Parlamentarischen Ausschuss der EFTA-Staaten.

⁵⁹ Fischer/Köck/Karollus, Rn. 87.

⁶⁰ Zu diesem oben Rn. 18.

1. Zur Entwicklung der Beziehungen – ein Überblick

24

Die Beziehungen zwischen der EFTA bzw. den EFTA-Mitgliedstaaten und der EU (bzw. EWG und EG) entwickelten sich in mehreren Phasen, wobei sich aus einem zunächst – durch die Entstehungsgeschichte zu erklärenden – eher distanzierten Verhältnis eine immer engere Verflechtung ergab. Im Einzelnen kann die Entwicklung dieser Beziehungen in **fünf Phasen** eingeteilt werden.⁶¹

25

Von **1960-1972 (Phase der Isolation)** blieben koordinierte multilaterale Beziehungen zwischen der EFTA bzw. den EFTA-Staaten auf der einen und der EWG auf der anderen Seite weitgehend aus, dies obwohl das EFTA-Übereinkommen eine „baldige Schaffung einer multilateralen Assoziation zur Beseitigung der Handelsschranken und zur Förderung einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der OEEC, einschließlich der Mitglieder der EWG“⁶² vorsah. In diese Zeit fielen vielmehr die ersten Beitrittsgesuche Großbritanniens und Dänemarks (1961) sowie die Assoziationsgesuche der Schweiz, Österreichs und Schwedens; beide Vorhaben scheiterten zu diesem Zeitpunkt.⁶³

26

Die zweite Phase (**1972-1984, Phase des „pragmatischen Bilateralismus“**⁶⁴) wurde – auch im Gefolge des 1972 unterzeichneten Beitrittsvertrags der EWG mit Großbritannien und Dänemark – durch die Unterzeichnung parallel formulierter **Freihandelsabkommen** der restlichen EFTA-Mitgliedstaaten mit der EWG eingeleitet und von deren Durchführung bzw. Anwendung geprägt. Dies stellte zwar von der Struktur insofern einen bilateralen Ansatz dar, als die Abkommen je einzeln mit jedem EFTA-Mitgliedstaat abgeschlossen wurden und es keine institutionellen oder rechtlichen Verbindungen zwischen den Abkommen gab bzw. gibt. Nichtsdestotrotz war das Vorgehen koordiniert und mündete dann eben in parallel ausgestaltete Abkommen, so dass man durchaus von einer koordinierten Gestaltung der Beziehungen der EFTA-Staaten mit der EWG sprechen kann. Durch diese

⁶¹ Vgl. zu den Beziehungen der EFTA bzw. ihrer Mitgliedstaaten zur EU im Allgemeinen und zur Entwicklung der Beziehungen im Besonderen ausführlich, m.w.N., Hummer, in: Dausen (Hg.), K.III., Rn. 1 ff., 16 ff.; s. auch Burtscher, S. 4 ff.; Fischer/Köck/Karollus, Rn. 66 ff.

⁶² Punkt 4 der EFTA-Präambel. Vgl. zu diesem Aspekt der Präambel bereits oben Rn. 4.

⁶³ S. in diesem Zusammenhang auch Hummer, in: Dausen (Hg.), K.III., Rn. 11, der bemerkt, die handelsfördernde Wirkung (auch) einer Freihandelszone habe in den 60er Jahren noch keineswegs als gesichert gegolten, so dass die EWG in der möglichen Schaffung einer Freihandelszone vor diesem Hintergrund eher eine Gefahr für die eigene Integrationsdynamik gesehen habe. Diese Skepsis habe sich mit den Assoziationsbemühungen der EFTA-Staaten verstärkt.

⁶⁴ Vgl. diesen Ausdruck bei Steppacher, in: Weidenfeld/Wessels (Hg.), S. 305.

Freihandelsabkommen wurde die „Große Freihandelszone“⁶⁵ praktisch bzw. im Ergebnis verwirklicht.⁶⁶ Weitere Annäherungen an die EWG blieben in dieser Zeit jedoch aus, wohl hauptsächlich mangels eines entsprechenden Interesses seitens der EWG.⁶⁷

27

Die dritte Phase (**1984-1989, Phase des Multilateralismus**) wurde am 9. April 1984 mit dem ersten EWG-EFTA-Treffen auf Ministerebene in Luxemburg eingeleitet. Dabei kamen die Minister überein, zur Schaffung „eines dynamischen europäischen Wirtschaftsraums“⁶⁸ ihre Zusammenarbeit, welche sie durch die Freihandelsabkommen etablieren konnten, weiter zu verstärken und auf neue Bereiche auszuweiten.⁶⁹ Im Nachgang zu diesem Treffen erfolgte eine intensive Kooperation zwischen den EFTA-Staaten und der EWG im Rahmen der Arbeit von über zwanzig Expertengruppen, die sich unter der Leitung der sog. „High-Level Contact Group“ mit Bereichen, die eng mit der Freihandelsverwirklichung verknüpft waren, aber auch mit anderen Gebieten, wie Politik, Erziehung, Forschung etc. beschäftigten (sog. **Luxemburger Prozess**). Abgesehen von vier völkerrechtlichen Abkommen⁷⁰ war dieser Prozess jedoch (zunächst) wenig erfolgreich, was nicht zuletzt auf das unterschiedliche Verhandlungsgewicht der beiden „Verhandlungsblöcke“ sowie die letztlich von der EWG formulierten Grundbedingungen einer multilateralen EFTA-EWG-Zusammenarbeit (sog. Prinzipien von Interlaken⁷¹) zurückzuführen war.

28

Die vierte Phase (**1989-1994, Phase der EWR-Verhandlungen**) nahm ihren Ausgangspunkt in der Rede des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors vor dem Europäischen Parlament am 17. Januar 1989. Dieser schlug eine „neue Form des Zusammenschlusses“ zwischen der EWG und der EFTA vor, welche „institutionell strukturiert“ wäre und „gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsorgane“ hätte.⁷² Sowohl die EWG⁷³ als auch

⁶⁵ Vgl. Rn. XX.

⁶⁶ Fischer/Köck/Karollus, Rn. 72.

⁶⁷ Steppacher, in: Bergmann(Hg.), S. 238, 240, der als Beispiel auf ein von einigen Staaten angestrebtes Rahmenabkommen im Forschungsbereich verweist.

⁶⁸ Senti, S. 33. Die Luxemburger Erklärung erwähnt zum ersten Mal den Begriff „Europäischer Wirtschaftsraum“.

⁶⁹ Ettl, in: Röttinger/Weyringer (Hg.), S. 453, 455.

⁷⁰ Abkommen über die Vereinfachung von Formalitäten im Warenhandel (ABl. 1987 L 134, 2); Abkommen über ein gemeinsames Versandverfahren (ABl. 1987 L 226, 2); Abkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen, ABl. 1988 L 319, 9) und Abkommen über gegenseitige Informationen im Falle der Einführung neuer technischer Vorschriften (ABl. 1990 L 291, 1).

⁷¹ Diese verlangten die absolute Priorität der Vollendung des EG-Binnenmarktes, die Wahrung der Entscheidungsautonomie der EWG und die Ausgewogenheit von Rechten und Pflichten, von Nutzen und Kosten einer Partizipation der EFTA-Staaten am Binnenmarkt, vgl. Hummer, in: Dausen (Hg.), K.III., Rn. 30; Burtscher, S. 6.

⁷² Hierzu Fischer/Köck/Karollus, Rn. 76; Burtscher, S. 6; Ettl, in: Röttinger/Weyringer (Hg.), S. 453, 456.

⁷³ Delors' Vorschlag entsprach dem Grundsatz der Kommission „Vertiefung vor Erweiterung“ und sollte (auch) dazu führen, dass aufgrund dieser privilegierten Art der Assoziation Beitrittsgesuche von EFTA-

die EFTA-Staaten reagierten sehr positiv auf diesen Vorschlag, und am 20. Juni 1990 begannen die EWR-Verhandlungen.⁷⁴ Am 22. Oktober 1991 konnten die Arbeiten für das „Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum“ abgeschlossen werden. Dieses Abkommen wurde – nach Modifikationen aufgrund eines Gutachtens des EuGH⁷⁵ – am 2. Mai 1992 in Porto unterzeichnet. Wegen der negativen Volksabstimmung in der Schweiz am 6.12.1992 musste das Abkommen angepasst werden und trat am 1. Januar 1994, mit einem Jahr Verspätung, in Kraft.

29

Die letzte Phase schließlich dauert seit **1994** an (**Phase des EWR**) und besteht in der Anwendung des EWR-Abkommens.⁷⁶

2. *Insbesondere: zu den Freihandelsabkommen mit der EU*

30

Die in den 70er Jahren abgeschlossenen **Freihandelsabkommen** zwischen den EFTA-Staaten und der EWG stellten – wie erwähnt⁷⁷ – einen bedeutenden Schritt der wirtschaftlichen Integration in Europa dar. Sie erstreck(t)en sich auf alle industriellen und gewerblichen Erzeugnisse aus der EWG bzw. EU und den EFTA-Staaten und umfass(t)en den Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen im Warenverkehr zwischen den Staaten der EFTA und der EWG bzw. der EU, wobei der Agrarsektor jedoch weitgehend ausgenommen war. Daneben enthielten bzw. enthalten diese Abkommen auch weitere Bestimmungen, so etwa solche über staatliche Beihilfen oder das Verbot diskriminierender interner Abgaben.⁷⁸

31

Bemerkenswert ist, dass die materiellen **abkommensrechtlichen Bestimmungen weitgehend parallel zu den entsprechenden Garantien im AEUV** formuliert sind, womit die Frage nach der parallelen Auslegung derartiger Vorschriften im Verhältnis zu den unionsrechtlichen Bestimmungen aufgeworfen wird. Diese Problematik ist auch heute noch relevant, so insbesondere in Bezug auf das **Freihandelsabkommen der Schweiz mit der**

⁷⁴ Staaten bis zur Vollendung des Binnenmarktes 1992 verhindert werden können, vgl. Bartscher, S. 7. Dies wird auch als „Warteraum-Theorie“ oder „Delors-Falle“ bezeichnet, vgl. Fischer/Köck/Karollus, Rn. 76.

Vgl. Fischer/Köck/Karollus, N 76: Man spricht auch vom sog. „Oslo-Brüssel-Prozess“ (weil die EFTA auf ihrer Tagung am 15.3.1989 in Oslo auf das Angebot von Delors eintrat und am 20.3.1989 am informellen EWG-EFTA-Außenministertreffen in Brüssel vereinbart wurde, Gespräche über die Machbarkeit dieses Vorschlags zu beginnen) oder „Delors-Prozess“.

⁷⁵ Vgl. Rn. 19, 21.

⁷⁶ Zu diesem ausführlich den Beitrag von Graver (in diesem Band).

⁷⁷ Rn. 26.

⁷⁸ Ausführlich zum materiellen Inhalt dieser Freihandelsabkommen Senti, S. 137 ff.

EU.⁷⁹ Aufgrund dieser nach wie vor bestehenden praktischen Bedeutung dieser Frage sollen im Folgenden die hier maßgeblichen Grundsätze – die im Übrigen auch grundsätzlich für andere völkerrechtliche Verträge der EU mit Drittstaaten, die an unionsrechtliche Bestimmungen anknüpfen, relevant sind – skizziert werden.⁸⁰

32

Als **völkerrechtlicher Vertrag** ist das Freihandelsabkommen nach den einschlägigen, in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)⁸¹ formulierten – wobei diese insoweit Völkergewohnheitsrecht verankert – völkerrechtlichen Grundsätzen auszulegen.⁸² Die wesentlichen Anknüpfungspunkte für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge sind damit Wortlaut, systematischer Zusammenhang oder Kontext (s. auch Art. 31 Abs. 2, 3 WVK), Gegenstand und Zweck des Vertrages sowie Treu und Glauben; daneben ist ggf. die nachfolgende Praxis der Parteien einzubeziehen, während die Entstehungsgeschichte keinen primären Anknüpfungspunkt bildet (Art. 32 WVK). Diese Grundsätze sind recht abstrakt und allgemein formuliert; insbesondere können die verschiedenen, nicht in einer strengen hierarchischen Reihenfolge stehenden Auslegungsmethoden in verschiedener Weise kombiniert und gewichtet werden, womit den Besonderheiten des jeweils auszulegenden völkerrechtlichen Vertrages Rechnung getragen werden kann und wohl auch sollte. Insofern dürften die Grundsätze eine hohe Flexibilität aufweisen, so dass für die Auslegung eines Vertrages letztlich seinen Spezifitäten (etwa hinsichtlich Zielsetzung, Inhalt, Gegenstand oder auch Zusammenhang mit anderen Verträgen) eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt.

33

Versucht man vor diesem Hintergrund die für die Auslegung des Freihandelsabkommens maßgeblichen Grundsätze zu formulieren, so ist der Ausgangspunkt zunächst, dass das **Abkommen in weiten Teilen auf Begriffe oder Konzepte des Unionsrechts** zurückgreift bzw. gar dem AEUV wörtlich entsprechende Artikel enthält, so u.a. die Bestimmungen über den freien Warenverkehr (Art. 13 FHA einerseits und Art. 34 AEUV andererseits sowie Art. 20 FHA einerseits und Art. 36 AEUV andererseits), aber auch über die Zölle (vgl. Art. 6, 7

⁷⁹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972, in Kraft getreten am 1. Januar 1973, SR 0.632.401. Vgl. zum Folgenden bereits Epiney/Metz/Pirker, Mindestpreise für Alkoholika und Lenkungsabgaben, S. 10 ff., worauf die folgenden Ausführungen teilweise zurückgreifen.

⁸⁰ Vgl. umfassend zur Auslegung von Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen der EU mit Drittstaaten, die dem EU-Recht auf die eine oder andere Weise nachgebildet sind, unter ausführlicher Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH Epiney/Metz/Pirker, Parallelität der Rechtsentwicklung, S. 5 ff.

⁸¹ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, SR 0.111.

⁸² Vgl. allgemein zur Auslegung von durch die EU abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen Klein, in: Epiney/Rivière (Hg.), S.1 ff.; Bieber, in: Epiney/Metz/Mosters (Hg.), S. 1 ff.

FHA und Art. 30 AEUV) und das Verbot diskriminierender inländischer Abgaben (Art. 18 FHA und Art. 110 AEUV).

34

Aus diesem Rückgriff auf dem Unionsrecht entsprechende oder gar mit diesem identische Formulierungen ergibt sich aber nicht zwingend, dass die jeweiligen Bestimmungen parallel wie im Unionsrecht auszulegen sind;⁸³ vielmehr verbietet sich eine „automatische Übertragung“ der im Unionsrecht heranzuziehenden Auslegung schon deshalb, weil das Unionsrecht auf der Grundlage seiner verfassungsähnlichen Struktur und seiner spezifischen Zielsetzungen von besonderen Grundsätzen geprägt ist, die auch und gerade Rückwirkungen auf seine Auslegung entfalten können, ohne dass damit die völkerrechtliche Grundlage der Union und des Unionsrechts zwingend aufgegeben wird. Maßgeblich ist daher, ob sich aus den erwähnten **Vorgaben der Wiener Vertragsrechtskonvention ein Grundsatz der „parallelen Auslegung“ der dem Unionsrecht nachgebildeten Bestimmungen des Freihandelsabkommens** ergibt. So könnte sich insbesondere aus dem Gebot, dass Verträge unter Berücksichtigung ihres Ziels und Gegenstands auszulegen sind, ergeben, dass gewisse im Unionsrecht anwendbare Auslegungsgrundsätze auf völkervertragliche Verträge anzuwenden sind, soweit diese (teilweise) dieselben Zielsetzungen verfolgen wie die entsprechenden unionsrechtlichen Garantien.⁸⁴ Damit sind in all denjenigen Fällen, in denen Abkommen mit Drittstaaten Teile des *acquis* übernehmen und die Zielsetzung des jeweiligen Abkommens gerade dahin geht, das in der EU geltende Rechtsregime auf das Verhältnis zu Drittstaaten auszuweiten, die entsprechenden Abkommensbestimmungen grundsätzlich parallel zu den einschlägigen Vertragsbestimmungen auszulegen; ist dies zu verneinen, so kommt eine „automatische“ Übertragung der unionsrechtlichen Auslegungsgrundsätze nicht in Betracht. Maßgeblich sind damit die entsprechende Zielsetzung und der Zweck des Abkommens bzw. der jeweiligen Abkommensbestimmungen.

35

Der **EuGH** verneinte eine parallele Auslegung in Bezug auf wortgleiche Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge mit solchen des AEUV verschiedentlich, so bezüglich einiger Bestimmungen der sog. Europa-Abkommen (mit den damaligen Kandidatenstaaten Mittel-

⁸³ Auch der EuGH geht davon aus, dass mit dem Unionsrecht wörtlich übereinstimmende völkervertragsrechtliche Bestimmungen nicht zwingend parallel wie im Unionsrecht auszulegen sind. Vgl. etwa EuGH, Rs. 270/80 (Polydor), Slg. 1982, 329; EuGH, Rs. 104/81 (Hauptzollamt Mainz/Kupferberg), Slg. 1982, 3641 (3663); EuGH, Rs. C-149/96 (Portugal/Rat), Slg. 1999, I-8395. S. auch EuGH, Gutachten 1/91 (EWR), Slg. 1991, I-6079, Rn. 15 ff.

⁸⁴ Vgl. aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-312/91 (Metalsa), Slg. 1993, I-3751, Rn. 11 f. S. auch EuGH, Rs. C-469/93 (Chiquita), Slg. 1995, I-4533; EuGH, Rs. C-465/01 (Kommission/Österreich), Slg. 2004, I-8291; EuGH, Rs. C-467/02 (Cetinkaya), Slg. 2004, I-10895.

und Osteuropas)⁸⁵ und (Anfang der 80er Jahre) des Freihandelsabkommens der EU mit Portugal.⁸⁶ In Bezug auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) hielt der EuGH fest, dass die wortgleiche Ausgestaltung weiter Teile des Abkommens mit vertraglichen Bestimmungen nicht die „Homogenität“ der Rechtsnormen zu gewährleisten vermöge, seien doch die Zielsetzungen beider Vertragswerke zu unterschiedlich.⁸⁷ In anderen (neueren) Fällen (so bezüglich der Auslegung der Niederlassungsfreiheit in den Europa-Abkommen) kam er aber auf der Grundlage einer eingehenden Prüfung von Ziel und Zweck der Abkommen sowie des Gegenstandes der fraglichen Bestimmungen zum gegenteiligen Ergebnis.⁸⁸ Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der EuGH die Regeln der Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit der EU, die den freien Warenverkehr i.e.S. (so insbesondere das Verbot von Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung) betreffen, parallel wie diejenigen im AEUV auslegt.⁸⁹ Bei den abgabenrechtlichen Bestimmungen hingegen bezieht der Gerichtshof eine differenziertere Position:⁹⁰ Zwar bezweckten die Art. 110 AEUV entsprechenden Bestimmungen in Freihandelsabkommen ebenfalls (wie Art. 110 AEUV), jede unmittelbare oder mittelbare steuerliche Diskriminierung von Erzeugnissen der anderen Vertragspartei zu untersagen;⁹¹ jedoch erfassten diese – im Gegensatz zu Art. 110 AEUV – nicht auch die Ungleichbehandlung bei Strafmaßnahmen, die bei steuerrechtlichen Verstößen bei Einfuhren aus anderen Vertragsstaaten verhängt werden.⁹² Eine einfach „analoge“ Übertragung der Rechtsprechung zu Art. 110 AEUV auf Bestimmungen in Abkommen wie Art. 18 FHA wird somit verneint.⁹³

36

Das **Schweizerische Bundesgericht** hatte sich verschiedentlich mit der Auslegung des Freihandelsabkommens zu befassen, wobei häufig (auch) die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der einschlägigen Bestimmungen des Abkommens zur Debatte stand.⁹⁴ Es

⁸⁵ EuGH, Rs. C-235/99 (Kondova), Slg. 2001, I-6427, Rn. 55; EuGH, Rs. C-63/99 (Gloszcuk), Slg. 2001, I-6369, Rn. 52; EuGH, Rs. C-257/99 (Barkoci und Malik), Slg. 2001, I-6557, Rn. 55.

⁸⁶ EuGH, Rs. 270/80 (Polydor), Slg. 1982, 329.

⁸⁷ EuGH, Gutachten 1/91 (EWR), Slg. 1991, I-6079, Rn. 14 ff.; zur Kritik an diesem Ansatz Epiney, SZIER 1992, S. 275 ff.; s. auch Baudenbacher, Rn. 2, der die Begründung des EuGH als über das Ziel hinausschießend bezeichnet.

⁸⁸ EuGH, Rs. C-268/99 (Jany), Slg. 2001, I-8615, Rn. 37; EuGH, Rs. 162/00 (Pokrzeptowicz-Meyer), Slg. 2002, I-1049, Rn. 31 ff.; EuGH, Rs. C-163/90 (Legros) Slg. 1992, I-4625, Rn. 26.

⁸⁹ EuGH, Rs. C-207/91 (Eurim Pharm GmbH), Slg. 1993, I-3723.

⁹⁰ EuGH, Rs. C-312/91 (Metalsa), Slg. 1993, I-3751: In dieser Rechtssache ging es um Art. 18 des Freihandelsabkommens mit Österreich, der ebenso wie Art. 18 FHA formuliert ist.

⁹¹ EuGH, Rs. C-312/91 (Metalsa), Slg. 1993, I-3751, Rn. 9.

⁹² EuGH, Rs. C-312/91 (Metalsa), Slg. 1993, I-3751, Rn. 15 ff. Der EuGH lehnt hier die Anwendung der Rechtsprechung zu Art. 110 AEUV über das Verbot der Diskriminierung im Rahmen von Strafmaßnahmen für steuerrechtliche Verstöße ab, siehe zu dieser EuGH, Rs. 299/86 (Drexler), Slg. 1988, 1213.

⁹³ EuGH, Rs. C-312/91 (Metalsa), Slg. 1993, I-3751, Rn. 17.

⁹⁴ Dabei stand das Bundesgericht dieser (im Gegensatz zum EuGH, vgl. EuGH, Rs. 104/81, Kupferberg, Slg. 1982, 3641, Rn. 26) lange Zeit sehr skeptisch gegenüber; erst in jüngerer Zeit bejahte das Gericht die unmittelbare Anwendbarkeit, vgl. BGE 131 II 271.

betont dabei in ständiger Rechtsprechung, dass das Freihandelsabkommen als „reines Handelsabkommen“ anzusehen sei, das nicht wie der AEUV einen einheitlichen Binnenmarkt mit überstaatlicher Wettbewerbsordnung, sondern bloß eine Freihandelszone schaffen wolle. Daher habe der Schweizer Richter die Bestimmungen des Abkommens grundsätzlich autonom anzuwenden und auszulegen,⁹⁵ womit offenbar gemeint ist, dass die Rechtsprechung des EuGH und damit die Rechtslage in der Europäischen Union nicht (zwingend) für die Auslegung des Freihandelsabkommens entscheidend sei.⁹⁶ Dieser sehr restriktive Ansatz – der dazu führte, dass z.B. die Art. 13, 20 FHA teilweise inhaltlich abweichend von der Rechtslage auf der Grundlage der Art. 34 ff. AEUV ausgelegt wurden⁹⁷ – wurde in der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts jedoch relativiert: So hält das Bundesgericht insbesondere in seinem Urteil *SOVAG*⁹⁸ fest, dass die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 30 AEUV in Bezug auf die Auslegung des inhaltsgleichen Art. 7 FHA durchaus „nicht unbeachtlich“ sei.⁹⁹ Im Anschluss daran wird die einschlägige Rechtsprechung des EuGH referiert und letztlich im Ergebnis als für die Auslegung der entsprechenden Bestimmungen des Freihandelsabkommens maßgeblich erachtet. Ebenso zieht das Bundesgericht in diesem Urteil die Auslegung des Art. 110 AEUV (auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH) für diejenige des Art. 18 FHA heran¹⁰⁰ und dürfte damit grundsätzlich davon ausgehen, dass Art. 18 FHA parallel wie Art. 110 AEUV auszulegen ist. Im Urteil *Physiogel*¹⁰¹ wiederholte das Gericht die Aussage von der Beachtlichkeit der Rechtsprechung des EuGH zwar nicht, prüfte aber letztlich die Einschlägigkeit des Art. 20 FHA nach parallelen Kriterien wie diejenigen, die im Rahmen des Art. 36 AEUV maßgeblich sind (ohne allerdings auf die Rechtsprechung des EuGH Bezug zu nehmen).

37

Deutlich wird damit, dass die Frage nach der Parallelität der Auslegung dem EU-Recht nachgebildeter abkommensrechtlicher Bestimmungen in Anwendung der aufgezeigten Kriterien in jedem Einzelfall bzw. in Bezug auf jede **einzelne Bestimmung** zu erfolgen hat, wobei sich durchaus differenzierte Ergebnisse aufdrängen können, dies auch und gerade

⁹⁵ BGE 118 Ib 367 (PVC), E. 6b; BGE 105 II 49 (OMO), E. 3a; BGE 104 IV 175 (Adams), E. 2c.

⁹⁶ So überrascht es nicht, dass das Bundesgericht zumindest während sehr langer Zeit Art. 13, 20 FHA wesentlich enger auslegte als der EuGH die entsprechenden Artikel des AEUV. Vgl. ausführlich hierzu Jacot-Guillarmod, S. 230 ff.

⁹⁷ So lehnte das Bundesgericht eine Prüfung von Parallelimporten am Massstab der Art. 13, 20 FHA ab, BGE 122 III 469 (Chanel S.A.); BGE 126 III 129 (Kodak SA); BGE 124 III 321 (Imprafot AG). Weiter prüfte das Bundesgericht bei einer produktbezogenen umweltrechtlichen Regelung nicht deren Vereinbarkeit mit Art. 13, 20, BGE 118 Ib 367 (Association pour le Recyclage PVC), wobei dies in erster Linie damit begründet wurde, dass das in den Flaschen enthaltene Mineralwasser als landwirtschaftliches Produkt nicht in den Anwendungsbereich des Abkommens falle.

⁹⁸ BGE 131 II 271, E. 10.3.

⁹⁹ S. darüber hinaus in diesem Zusammenhang BGE 114 Ib 168, Erw. 1c, wo das Gericht im Zusammenhang mit der Auslegung von Ursprungsregeln im FHA ausdrücklich auf die Rechtsprechung des EuGH zurückgreift.

¹⁰⁰ BGE 131 II 271, E. 10.4.

¹⁰¹ BG 2A.593/2005, Urt. v. 6.9.2006.

angesichts der in der EU – im Gegensatz zum Freihandelsabkommen – vorgesehenen Kontrollverfahren. So dürften die besseren Argumente (insbesondere die letztlich in beiden Rechtssystemen übereinstimmenden Zielsetzungen dieser Bestimmungen) dafür sprechen, die den freien Warenverkehr betreffenden Bestimmungen des Freihandelsabkommens parallel wie im EU-Recht auszulegen, während es in Bezug auf die Regeln über staatliche Beihilfen (Art. 23 FHA) im Abkommen an einem Art. 108 AEUV entsprechenden Durchsetzungssystem fehlt, was gegen eine Parallelität der Auslegung der Beihilfebestimmungen des Abkommens im Verhältnis zu denjenigen des AEUV angeführt werden kann.¹⁰² Da für die EU der EuGH zur letztverbindlichen Auslegung des Freihandelsabkommens zuständig ist, während diese Rolle in der Schweiz durch das Bundesgericht wahrgenommen wird, sind allerdings Abweichungen in der Rechtsprechung beider Gerichte – wie auch bereits in der Vergangenheit geschehen – nicht auszuschließen.

IV. Zu den Beziehungen der EFTA zu Drittstaaten

38

Die EFTA-Staaten haben **zahlreiche Freihandelsabkommen mit Drittstaaten** (also weder EFTA- noch EU-Mitgliedstaaten) abgeschlossen, dies in erster Linie mit dem Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung der EFTA-Mitgliedstaaten zu fördern, wobei aber auch die Unterstützung und die Stärkung der europäischen und interregionalen Integration eine gewisse Rolle spielt.¹⁰³

39

Der **Ursprung dieser Drittstaatenbeziehungen** reicht ins Jahr 1967 zurück.¹⁰⁴ Die EFTA schuf dazumal eine Kooperation mittels einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit dem ehemaligen Staat Jugoslawien. Diese Beziehungen wurden in der sog. „Bergen Deklaration“ konkretisiert.¹⁰⁵ Im Jahre 1979 wurde das erste Freihandelsabkommen mit Spanien unterzeichnet, welches am 1. Mai 1980 in Kraft trat. Intention dieses Abkommens war es, dass die Exporteure aus den EFTA-Staaten in ihren Handelsbeziehungen mit Spanien den Exporteuren aus der EWG gleichgestellt waren. Mit dem Beitritt Spaniens zu den Europäischen Gemeinschaften im Jahr 1986 wurde das Abkommen beendet.¹⁰⁶

40

¹⁰² Ausführlich zum letzten Punkt Epiney, in: Jäger (Hg.), 75 (83 ff.).

¹⁰³ Vgl. zu den Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten die Informationen auf www.efta.int/free-trade/.

¹⁰⁴ Zur Entwicklung der EFTA-Drittstaatsbeziehungen etwa Ziegler, in: Senti/Ziegler (Hg.), S. 1, 12 ff.

¹⁰⁵ Ziegler, in: Senti/Ziegler (Hg.), S. 1, 12; Tuusvuori, in: Tschäni/Tuusvuori (Hg.), S. 71, 81.

¹⁰⁶ Vgl. Tuusvuori, in: Tschäni/Tuusvuori (Hg.), S. 71, 81.

Eine wirklich **intensive Entwicklung** erfuhr die **Drittstaatenpolitik** der EFTA bzw. der EFTA-Mitgliedstaaten ab Beginn der **1990er Jahre**: Nach 1990 wurden zahlreiche Freihandelsabkommen (und auch weniger weitgehende Kooperationsabkommen) der EFTA-Staaten mit **mittel- und osteuropäischen Staaten** abgeschlossen, wobei viele dieser Abkommen im Zuge der EU-Erweiterungen 2004 und 2007 aufgehoben wurden.¹⁰⁷ Parallel zu diesen Entwicklungen begann die EFTA Verhandlungen mit der Türkei und Israel, und 1991 bzw. 1992 konnten mit diesen beiden Staaten Freihandelsabkommen unterzeichnet werden.¹⁰⁸ Darüber hinaus schlossen die EFTA-Staaten im Zusammenhang mit dem sog. Barcelona-Prozesses ab 1995 Abkommen mit einigen **Mittelmeer-Ländern** ab; mit anderen laufen noch Verhandlungen.¹⁰⁹ Angesichts der weltweit zunehmenden Tendenz zum Abschluss von regionalen bzw. regionenübergreifenden Freihandelsabkommen begannen die EFTA-Staaten aber auch zunehmend, ihre Drittstaatenpolitik auf potentielle **Partner weltweit** auszuweiten.¹¹⁰

41

Heute weisen die EFTA-Staaten eines der **größten Freihandelsnetze** mit insgesamt **24 Abkommen**, die 33 Staaten umfassen, auf.¹¹¹ Mit zahlreichen weiteren Staaten – so u.a. in Zentralamerika – sind Verhandlungen im Gange.¹¹² Die folgende Tabelle¹¹³ gibt einen Überblick über das bestehende Netz von Freihandelsabkommen sowie mögliche zukünftige diesbezügliche Entwicklungen:

	Freihandelsabkommen	Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen	Zusammenarbeitserklärung/ Dialog/Studie über engere Handels- und Beteiligungsbeziehungen
Europa	EU, Albanien, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Türkei, Ukraine	Bosnien-Herzegowina, Russland/Belarus/Kasachstan	
Naher Osten und Nordafrika	Ägypten, Golf-Kooperationsrat (bestehend aus Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate),	Algerien	

¹⁰⁷ Vgl. Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 241.

¹⁰⁸ Tuusvuori, in: Tschäni/Tuusvuori (Hg.), S. 71, 82.

¹⁰⁹ Vgl. Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 241; Tuusvuori, in: Tschäni/Tuusvuori (Hg.), 71, 83.

¹¹⁰ Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 241.

¹¹¹ Vgl. die Liste auf www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements.aspx.

¹¹² Vgl. die Informationen auf www.efta.int/free-trade/fta-map.aspx.

¹¹³ Die aus www.efta.int/~media/Files/Publications/Fact%20sheets/General%20EFTA%20fact%20sheets/fta-at-a-glance.pdf übernommen wurde.

	Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, palästinensisches Autonomiegebiet, Tunesien		
Subsahara Afrika	Südafrikanische Zollunion (bestehend aus Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika, Swaziland)		Mauritius
Amerika	Kanada, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru	Zentralamerikanische Staaten (Costa Rica, Honduras, Panama)	Zentralamerikanische Staaten (El Salvador, Guatemala), MERCOSUR (Gemeinsamer Markt Südamerikas; bestehend aus Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay)
Asien-Pazifik	Hong Kong (China), Südkorea, Singapur	Indien, Indonesien, Thailand	Malaysia, Mongolei, Vietnam

42

Die EFTA-Freihandelsabkommen sind Abkommen über den **Handel mit Industriegütern** (inkl. Fischprodukte) und **landwirtschaftlichen Produkten**.¹¹⁴ Die Abkommen enthalten regelmäßig auch Wettbewerbsvorschriften, Ursprungsregeln sowie Regeln über den Immaterialgüterschutz.¹¹⁵ Einige der neueren Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten haben auch darüber hinausgehende Ziele, so insbesondere, den Markt im Dienstleistungsbereich, bei Beteiligungen und/oder im öffentlichen Beschaffungswesen zu öffnen und Investitionen zu erleichtern.¹¹⁶ In der Regel enthalten die Abkommen auch die Streitbeilegung betreffende Vorschriften.

43

Aus rechtlicher Sicht geht es immer um **Abkommen der EFTA-Staaten** (nicht der EFTA selbst, der keine diesbezügliche Kompetenz zukommt) mit den jeweiligen Drittstaaten, wobei die Abkommen unter der Federführung der EFTA verhandelt werden.¹¹⁷ Im Gegensatz zu den in den 70er Jahren parallel von den EFTA-Staaten mit der EWG abgeschlossenen

¹¹⁴ Vgl. die Angaben auf www.efta.int/~media/Files/Publications/this-is-efta/tie11.pdf, S. 13: Die EFTA unterscheidet dabei zwischen Grundnahrungsmitteln, wie Getreide, Milch und Zucker, und verarbeiteten Nahrungsmitteln, wie Brot, Schokolade etc. Grundsätzlich fällt nur die zweite Gruppe Teil in den Anwendungsbereich der Freihandelsabkommen. Die erste Gruppe ist meistens Teil eines bilateralen Abkommens zwischen dem einzelnen EFTA-Staat und seinem Vertragspartner.

¹¹⁵ Diese Schutzvorschriften basieren vor allem auf dem Meistbegünstigungsprinzip und auf dem TRIPS (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum).

¹¹⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Steppacher, in: Bergmann (Hg.), S. 238, 241, der in diesem Zusammenhang von Abkommen der „zweiten Generation“ spricht. Ausführlich zur inhaltlichen Entwicklung der Abkommen Ziegler, in: Senti/Ziegler (Hg.), S. 1, 14 ff.

¹¹⁷ Wofür der EFTA-Rat zuständig ist. Vgl. hierzu schon Rn. 16.

Freihandelsabkommen handelt es sich aber nicht um mehrere parallel formulierte Abkommen, sondern jeweils um ein **multilaterales Abkommen zwischen den EFTA-Staaten** einerseits und dem jeweiligen **Drittstaat** (bzw. mitunter auch mehreren Drittstaaten) andererseits. Auch sind die Verpflichtungen der EFTA-Staaten jeweils für diese gesamthaft formuliert.

V. Zur Auslegung des EFTA-Übereinkommens

44

Das EFTA-Übereinkommen ist als völkerrechtliches Abkommen nach den bereits erwähnten¹¹⁸ **völkerrechtlichen Grundsätzen auszulegen**. Zu berücksichtigen ist hierbei insbesondere, dass die Zielsetzung der EFTA eine primär handelspolitische ist und dass die EFTA keine supranationalen Elemente aufweist.¹¹⁹

45

Vor diesem Hintergrund sind die im EFTA-Übereinkommen figurierenden Bestimmungen, die dem Unionsrecht nachgebildet sind (von denen es einige gibt),¹²⁰ grundsätzlich **nicht schon aufgrund des parallelen Wortlauts wie im Unionsrecht in Anlehnung an die unionsrechtliche Bedeutung auszulegen**.¹²¹ Vielmehr ist in jedem **Einzelfall** unter Heranziehung der völkerrechtlichen Vorgaben nach ihrem genauen Bedeutungsgehalt zu fragen, was selbstredend eine Anlehnung der Auslegung an die in der EU maßgebliche in Bezug auf gewisse Aspekte nicht ausschließt, immer sofern sich die entsprechende Auslegung in Anbetracht auch der unterschiedlichen Zielsetzungen und Zusammenhänge beider Rechtsordnungen bzw. Rechtssysteme begründen lässt.

46

Im Übrigen sind bei der Auslegung des Übereinkommens immer auch seine **Zielsetzungen** – insbesondere die Erleichterung der Handelsbeziehungen zwischen den EFTA-Staaten sowie zwischen diesen und der EU – zu beachten. Diese legen grundsätzlich einerseits eine Auslegung der Vorgaben des Abkommens dergestalt nahe, dass die Handelsbeziehungen möglichst weitgehend gefördert werden. Andererseits ist mit der Revision des Abkommens im Jahr 2001¹²² insofern eine zusätzliche Dimension hinzugekommen, als an die **Bilateralen Abkommen I der Schweiz mit der EU** in weiten Teilen angeknüpft wird, da die

¹¹⁸ Rn. 32.

¹¹⁹ S. schon Rn. 1 f.

¹²⁰ Vgl. hierzu schon oben Rn. 12.

¹²¹ S. insoweit auch die Gemeinsame Erklärung zum Wettbewerb : „(...) Ferner wird bestätigt, dass die Praktiken, auf welche in Artikel 18 (ex-Artikel 15) Bezug genommen wird, im Lichte der nationalen Wettbewerbsgesetzgebung der Mitgliedstaaten zu verstehen sind. (...)“

¹²² Rn. 8 ff.

Beziehungen der Schweiz zu den übrigen EFTA-Staaten parallel zu denjenigen der Schweiz zur EU ausgestaltet werden sollen. Insofern sind bei der Auslegung der entsprechenden Bestimmungen des EFTA-Übereinkommens die für die Auslegung dieser Bilateralen Abkommen heranzuziehenden Grundsätze maßgeblich. In diesen wiederum wird in weiten Teilen an den unionsrechtlichen Besitzstand angeknüpft, und gewichtige Gründe sprechen dafür, hier von einem Grundsatz der Parallelität der Rechtslage im Rahmen der Bilateralen Abkommen einerseits und im Unionsrecht andererseits – immer soweit, wie an Begriffe und Konzepte des Unionsrechts angeknüpft wird – auszugehen, wobei sich hier im Einzelnen schwierige Abgrenzungs- und Auslegungsfragen stellen.¹²³

47

Fraglich ist noch, ob sich dem EFTA-Übereinkommen entnehmen lässt, dass es als solches in den Mitgliedstaaten **unmittelbar anwendbar** sein kann, was vor dem Hintergrund von Bedeutung ist, dass die EFTA-Mitgliedstaaten teilweise in Bezug auf das Verhältnis von Völker- und Landesrecht eine dualistische Konzeption verfolgen. Grundsätzlich lässt sich dem EFTA-Übereinkommen nicht entnehmen, dass es in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar sein muss; es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass das Übereinkommen die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze, wonach sich die innerstaatliche Stellung des Völkerrechts nach der nationalen (Verfassungs-)Rechtsordnung bestimmt, durchbrechen wollte. Im Gegenteil legt die Gemeinsame Erklärung zum Wettbewerb – die eine Verpflichtung Privater ausschließt¹²⁴ – eher die Sicht nahe, dass eine solche unmittelbare Anwendbarkeit nicht zwingend ist. Etwas anderes ergibt sich auch nicht für diejenigen Bestimmungen des EFTA-Übereinkommens, die an die Bilateralen Abkommen Schweiz – EU anknüpfen bzw. diese letztlich übernehmen: Zwar könnte die hier relevante Zielsetzung, in den Beziehungen zwischen den EFTA-Staaten und der Schweiz einerseits sowie der Schweiz und der EU andererseits in den betroffenen Bereichen eine Parallelität herzustellen, eher für eine mögliche unmittelbare Anwendbarkeit sprechen, denn in der EU (und in der Schweiz) können die von dieser abgeschlossenen völkerrechtlichen Abkommen grundsätzlich unmittelbare Wirkung kraft EU-Recht entfalten. Jedoch dürfte sich den betroffenen Bilateralen Abkommen selbst ein derartiger Ansatz nicht entnehmen lassen; vielmehr legt gerade die häufig erfolgende Bezugnahme auf eine „gleichwertige

¹²³ Vgl. aus der Rechtsprechung des EuGH zu dieser Frage EuGH, Rs. C-13/08 (Hauser), Slg. 2008, I-11087; EuGH, Rs. C-351/08 (Grimme), Slg. 2009, I-10777; EuGH, Rs. C-541/08 (Fokus Invest), Slg. 2010, I-1025; EuGH, Rs. C-70/09 (Hengartner), Urt. v. 15.7.2010; EuGH, Rs. C-506/10 (Graf), Urt. v. 6.10.2011; aus der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts insbesondere BGE 136 II 5; BGE 136 II 65; BGE 135 II 265; ausführlich zur Problematik m.w.N. Epiney/Metz/Pirker, Parallelität der Rechtsentwicklung, S. 140 ff., 191 ff. Zu den Bilateralen Abkommen Schweiz – EU auch den Beitrag von Kaddous (in diesem Band).

¹²⁴ Vgl. die Gemeinsame Erklärung zum Wettbewerb: „Die Mitgliedstaaten sind sich darin einig, dass aus den Bestimmungen des Artikels 18 (ex-Artikel 15) des Übereinkommens keine unmittelbaren Verpflichtungen für Unternehmen abgeleitet werden können. (...)“

Rechtsetzung“ die Annahme nahe, dass sich die Frage der innerstaatlichen Umsetzung der sich aus diesen Abkommen ergebenden Verpflichtungen nach den einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen richten soll bzw. dass aus völkerrechtlicher Sicht hier die „ordentlichen“ Grundsätze zur Anwendung kommen sollen. Insofern bezieht sich die erwähnte¹²⁵ Parallelität der Auslegung der entsprechenden Bestimmungen des EFTA-Übereinkommens mit den Bilateralen Abkommen lediglich auf die materiell-rechtlichen Aspekte, nicht jedoch auf die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit, die auch in der Schweiz und der EU nach den einschlägigen verfassungsrechtlichen Regeln zu beantworten ist.

C. Bedeutung und Stellung der EFTA heute – ein Fazit

48

Die Bedeutung und die Rolle der EFTA hat sich in den über 50 Jahren ihres Bestehens beträchtlich gewandelt: Während die EFTA ursprünglich als eine Art Gegenmodell zur EU bzw. der damaligen EWG konzipiert wurde, kommt ihr diese Rolle heute allenfalls noch am Rande zu.¹²⁶ Dies beruht wohl in erster Linie auf den Aus- bzw. Übertritten zahlreicher ihrer Mitglieder zur EU sowie darauf, dass die EFTA auch für die mittel- und osteuropäischen Staaten nach 1990 offenbar kein attraktives Modell war, jedenfalls nicht im Vergleich zur EU. Hinzu kommt die **Entwicklung der Beziehungen zur Europäischen Union**, die heute in einer sehr engen Anbindung der EFTA-Staaten an die EU durch den EWR oder (für die Schweiz) durch zahlreiche sog. Bilaterale Abkommen geprägt sind. Auch dadurch wurde deutlich, dass sich die EFTA heute kaum noch als eigenständige Alternative zur EU darstellen kann, sondern sich vielmehr maßgeblich gerade durch ihre intensiven Beziehungen zu dieser definiert: Durch den EWR sind die EFTA/EWR-Staaten in einen sehr großen Teil des unionsrechtlichen Besitzstands integriert, und auch die Schweiz übernimmt im Ergebnis im Rahmen der Bilateralen Abkommen bedeutende Teile dieses Besitzstands.

49

Deutlich wird damit auch, dass kein Weg an der Erkenntnis vorbeiführt, dass die **EU das Gravitationszentrum der Europäischen Integration** im wirtschaftlichen Bereich (und auch darüber hinaus, wenn auch die Bedeutung anderer Organisationen, wie insbesondere des Europarates, nicht unterschätzt werden sollte) darstellt, was wohl auch mit der Dynamik der supranationalen Integration in der EU zusammenhängt, mit der die rein zwischenstaatlich

¹²⁵ Rn. 46.

¹²⁶ S. in diesem Zusammenhang auch die eher skeptischen Ausführungen zu Rolle und Bedeutung der EFTA heute in zwei NZZ-online-Artikeln: NZZ-online vom 23. Juni 2010, Das Konfetti-Bündnis; NZZ-online vom 21. Juni 2010, Die EFTA als EU-Warteraum?.

geprägte Integration im Rahmen der EFTA – die letztlich weitgehend statisch ausgestaltet ist (sieht man vom EWR ab) – nicht Schritt halten konnte und wollte.¹²⁷

50

Die EFTA-Staaten haben sich vor diesem Hintergrund letztlich auf die eine oder andere Weise an dieses in Europa heute dominierende **Integrationsmodell der EU „angedockt“**. Die EFTA ist damit heute diejenige wirtschaftliche Organisation in Europa, die die Staaten vereinigt, die letztlich aus politischen Gründen der EU nicht beitreten wollen (obwohl sie es in Bezug auf die Beitrittskriterien könnten), gleichzeitig aber untereinander gewisse weniger weitgehende Integrationsschritte verwirklichen wollen und sich darüber hinaus der „Sogwirkung“ der im Rahmen der EU stattfindenden (wirtschaftlichen) Integration nicht entziehen können und wollen. Insofern sind sie denn auch sehr weitgehend in den unionsrechtlichen Besitzstand integriert, und insgesamt kann von einem eigentlichen Europäischen Binnenmarkt / Wirtschaftsraum, der die EU-Mitgliedstaaten und die EFTA-Mitgliedstaaten umfasst, gesprochen werden (bis auf einige Aspekte, die nicht Gegenstand der Bilateralen Abkommen Schweiz – EU sind, wie etwa die umfassende Liberalisierung der Dienstleistungen).

51

Die Hauptrolle und die Hauptaktivitäten der EFTA bestehen heute – neben der Anwendung der eigentlichen Freihandelsregeln des EFTA-Übereinkommens selbst sowie paralleler Vorgaben wie diejenigen der Bilateralen Abkommen Schweiz-EU – einerseits in der **Beteiligung am EWR** und damit in der Umsetzung des EWR-Abkommens (das, wie das Unionsrecht selbst, von einer großen Dynamik geprägt ist) sowie andererseits in der **Aushandlung von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten**. Beide Aspekte sind für die EFTA-Mitgliedstaaten durchaus von großer Bedeutung: Denn die EFTA als eine Art Forum für eine multilaterale Zusammenarbeit mit der EU sowie der Auftritt der EFTA gegenüber Drittstaaten als einheitlicher Verhandlungspartner bringt für die EFTA-Mitgliedstaaten im Vergleich zu einem rein bilateralen Vorgehen diverse Effizienz- und Effektivitätsgewinne. Insofern ist zu erwarten, dass die EFTA durchaus auch in Zukunft noch eine gewisse Rolle spielt, ist doch derzeit nicht erkennbar, dass die EFTA-Mitgliedstaaten einen EU-Beitritt kurz- oder mittelfristig anstreben.¹²⁸

¹²⁷ S. in diesem Zusammenhang auch Wagener/Eger, S. 84, die hervorheben, dass die in der EU gängigen und in den EU-Verträgen angelegten Prozesse der Weiterentwicklung und Vertiefung der EFTA fremd seien. Während die EU zielorientiert einen Gemeinsamen Markt und die Abschaffung der Grenzen (genauer müsste man formulieren der Grenzkontrollen) anstrebe, sei das „Endziel“ der EFTA die Aufrechterhaltung der nationalen Autonomie und damit der Grenzen, allerdings unter Reduktion ihrer handelshemmenden Wirkung im Güterverkehr.

¹²⁸ Hieran dürfte auch das nach wie vor bestehende EU-Beitrittsge such der Schweiz und das im Zuge der Wirtschaftskrise geäußerte Ansinnen Islands, der EU beitreten zu wollen, nichts ändern, ist doch in beiden Fällen eine Weiterverfolgung dieser Vorhaben derzeit nicht zu erkennen.

